Gelecek perspektifi

AB hangi koşullarda yararlı olabilir?

Mehmet Uğur



Kopenhag doruğu sonucuna resmi tepki belirgin bir hoşnutsuzluk yansıttı. Oysa 2004 sonu itibariyle verilen koşullu müzakere tarihi, Avrupa Birliği'nin (AB'nin) politika belirleme sürecini yakından izleyen ve uyum reformlarının mantığını bilenler için beklenen bir sonuçtu. Ayrıca, bu sonucu Türkiye açısından önemli bir başarı ve reformların inandırıcılığını arttırmak için ciddi bir fırsat olarak değerlendirmek gerekir. Hoşnutsuz tepkisiyle, hükümet, hem AB karşıtlarını cesaretlendirmiş hem de kendi toplumumuzun yararları için sürdürmeye söz verdiği reform süreci hakkında bazı soru işaretlerinin doğmasına neden olmuştur.

Eleştirel bir saptamayla başlamakla birlikte, bu makale, hükümetin pazarlık stratejisini ve sonuçlarını tartışmayacaktır. Onun yerine, geleceğe yönelik bir perspektifle, AB üyeliğinin Türkiye için yararlarını optimize etmenin koşullarını tartışacaktır. Bu koşulları anlamak yalnızca Türkiye'nin AB'ye katılım şansını arttırmanın değil, AB içinde marjinalize olmayı önlemenin de en önemli belirleyicilerinden birisi olacaktır. Yer sınırlaması nedeniyle, bu makalede yalnızca para politikası, kur politikası ve maliye politikası alanlarında neler yapılması gerektiği üzerinde duracağız.

Bu alanlardaki politika seçimlerini tartışmak ve bunların AB üyeliğiyle ilişkisini irdelemek için, makale üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, Avrupa entegrasyonundan ne anladığımı kısaca belirten bir çerçeve çizmeye çalışacağım. Görebildiğim kadarıyla, Avrupa entegrasyonu tekil ülkelerin tek başlarına elde edemeyeceği kamu mallarının (public goods) elde edilmesine olanak veren bir düzenlemedir. Bu düzenlemede, resmi entegrasyon sürecinden önce gerçekleşen politika yakınlaşması (policy convergence) onemli bir süreçtir. İkinci bölümde, Türkiye'nin AB standartlarına yakınlaşmasının maliyetini azaltmak için politika yakınlaşmasının (yani, AB standartlarına uyumun) inandırıcı olması gereğini göstermeye çalışacağım. Üçüncü bölümde ise, AB üyeliği gerçekleşinceye kadar para politikası, kur politikası ve maliye politikası tasarımında nelere dikkat edilmesi gerektiğini tartışacağım. Sonuç bölümünde ise, üyeliğin Türkiye'ye yararının, AB dışında elde edilemeyecek bir kamu malı yararı olarak değerlendirilmesi gerektiğine değineceğim.

Avrupa entegrasyonu nedir?

Sosyal bilim çalışmalarının tartışmalı özelliği dikkate alınırsa, Avrupa entegrasyonuyla ilgili kuramsal açıklamaların farklılık göstermesini normal karşılamak gerekir. 1970'lerin başında literatüre önemli katkılar yapan Donald Puchala, AB'yle ilgili kavramsallaştırma çabalarını kör bir kişinin fili tanımlamasına benzetmişti.(1) Yer kısıtlaması ve bu makalenin amacı nedeniyle, burada bu tartışmalara girmenin olanağı yok. Merak eden okuyucular için, Ben Rosamond'un yakınlarda yayınlanan bir çalışmasını önermek mümkün.(2)

Avrupa entegrasyonu teorilerinin mirasını yadsımadan, farklı bir perspektifin olayı daha iyi anlamamıza katkı yapacağını düşünenlerdenim. Görebildiğim kadarıyla, AB, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupalı devletlerin karşısına çıkan bir yönetişim (governance) sorunuyla yakından ilgilidir. Sözkonusu yönetişim sorununu ve bunun Avrupa entegrasyonuyla ilişkisini şu sekilde özetlemek mümkün: Otuz yıl içinde patlayan iki dünya savaşı, bireyin kamu otoritesine olan sadakatini sarsmış ve, A. Pizzorno'nun deyimiyle, 'bireysel mobilizasyona' neden olmuştur.(3) Bu durumda, vatandaşın sadakatini korumak için, Avrupalı devletlerin iki seçeneği vardı: ya bireyin sadakatini başka kamu otoritelerine kaydırmasını önleyecek kısıtlayıcı politikalar ya da bu tür sadakat kaymalarını çekici olmaktan çıkaracak politika yakınlaşması.(4) Birinci seçeneği seçen SSCB ve Doğu Avrupa rejimleriyle aynı kulvarda yarışmanın zorluk ve sakıncaları nedeniyle, Batı Avrupa devletleri ikinci seçeneği seçmek zorundaydı.

Türkiye için amaç, en az kamuoyu desteği kaybına neden olacak uyum reformunu gerçekleştirmek iken; AB için amaç, Türkiye'nin uyum reformu düzeyini azamileştirip bununla ters ilişkili olan riskleri asgarileştirmek.



Bu seçeneğin Avrupa devletlerinin meşruiyetine nasıl katkıda bulunduğunu ve AB entegrasyonunu neden gerekli kıldığını anlamak için, Hotelling'in 1929 yılında geliştirmiş olduğu konumlanma rekabeti (locational competition) teorisini ülkeler arasındaki rekabete uygulamakta yarar vardır.[(5)]

Hotelling teorisi, vatandaş sadaketini azamileştirmek isteyen iki hükümetin olası kamu politikaları spektrumu içinde orta noktada konumlanacağını tahmin eder. Bunun nedenini şu şekilde açıklayabiliriz; hükümetlerin orta noktası hariç herhangi bir noktada konumlandıklarını varsayalım. Bu durumda, ortanın solundaki hükümetin solunda yer alan bireyler o hükümeti diğerine tercih edecektir. Benzer bir tercih sıralaması ortanın sağındaki hükümet ve onun sağındaki bireyler için de geçerlidir. Her iki hükümet arasında kalan bireyler ise, kendilerine daha yakın hükümetin hangisi olduğuna bağlı olarak, ya birini ya da öbürünü seçecektir. Bunu bilen ve kendilerine sadık vatandaş sayısını azamileştirmek isteyen hükümetlerin bu durumda ne yapacağı açıktır: ortanın solundaki hükümet, sağından daha çok birey sadakati çekmek için sağa, sağdaki hükümet ise sola kayacaktır. Bu sürecin sonunda istikrarli tek konumlanma noktası politika spektrumunun orta noktasıdır. Bu noktada, hükümetler için konum değiştirme, vatandaşlar için ise sadakat kaydırma teşviği yoktur.[(6)]

Hotelling yaklaşımının en zayıf tarafı, yerleşim, politika seçimi, ürün kalitesi veya fiyat açısından rakipler arasında tam bir yakınlaşma (convergence) tahmin etmesidir. Bunun nedeni, piyasada rekabeti önleyecek (yani piyasayı suni bir şekilde bölecek) herhangi bir kısıtlamanın olmadığını varsaymasıdır. Hükümetler arasındaki rekabette, hükümetlerin elinde sınır kontrolü, miktar kısıtlaması, sermaye çıkışı yasağı, vs.'den oluşan bir çok kısıtlama aracı vardır. Bu nedenle, Hotelling'in varsayımını sorgulamak gerekir. Bunu yaptığımızda, iki hükümet arasındaki rekabetin yalnızca kısmi bir yakınlaşmaya yol açacağını görürüz. Ancak, bu durumda ortaya çıkan konumlanma istikrarlı değildir. Çünkü, herhangi bir hükümetin, belirli bir anda kısıtlama düzeyini değiştirerek, önceki konumlanma noktasından ayrılması ve diğer hükümet aleyhine, kendisine destek verecek muhtemel vatandaş sayısını arttırması mümkündür.[(7)]

Bu noktada, entegrasyonun ve uluslarüstü yetkiye sahip bölgesel kurumların Avrupa devletleri için neden çekici ve gerekli olduğunu görmeye başlıyoruz. Mükemmel yakınlaşmanın (yani farkları sıfıra indirmenin) olanaklı olmadığı bir dünyada, entegrasyon ve bölgesel kurumlar, Avrupa devletlerinin vatandaş sadakatini stabilize etmelerine imkan vermektedir. Böylece, tek başlarına hareket etmeleri halinde elde edemeyecekleri birey sadakati stabilitesi gibi bir kamu malından yararlanmalarını olanaklı kılmaktadır. Bu noktada, Avrupa entegrasyonuyla ilgili olarak iyi bilinen iki olguyu açıklamak kolaylaşmaktadır.

İlk entegrasyon adımlarının bireylerin sadakat kaydırma olanaklarının yüksek olduğu politika alanlarında atıldığını görüyoruz. Bu, beklenmesi gereken bir dinamiktir, çünkü sınırlararası mobilite arttıkça politika yakınlaşması artmakta, dolayısıyla bu yakınlaşmayı kodifiye edecek kural ve kurumlara gerek duyulmaktadır. Ayrıca, politikalar zaten birbirine yakınlaşmış olduğu için, varılan kısmi yakınlaşma anlaşmasını uygulamanın (yani hükümetlerin takdir hakkını kısıtlamanın) maliyeti düşmüş olmaktadır.

İkincisi, tam olmayan yakınlaşmadan geri dönüşü önlemek için Avrupa Komisyonu, Avrupa Parlamentosu, Avrupa Adalet Divanı gibi uluslarüstü yetkiye sahip kurumların gerekli olmasıdır. Varılan anlaşmaları yalnızca hükümetlerin veya hükümetler-arası kurumların inisiyatifine bırakmak ya anlaşma sağlanmaması ya da



Avrupa entegrasyonu aslında kamu otoritesiyle toplum arasındaki stratejik etkileşimden kaynaklanan bir süreçtir. Bu süreçte, entegre edilen politika alanları, daha önce başlayan bir politika yakınlaşması temelinde belirlenmektedir.

anlaşma sağlansa bile, anlaşmanın uzun ömürlü olması anlamına gelecektir.

Yukarıdaki çözümlemenin Türkiye gibi aday ülkeleri yakından ilgilendiren önemli bir sonucu şudur: Avrupa entegrasyonu aslında kamu otoritesiyle toplum arasındaki stratejik etkileşimden kaynaklanan bir süreçtir. Bu süreçte, entegre edilen politika alanları, aslında daha önce başlayan bir politika yakınlaşması temelinde belirlenmektedir. Diğer bir deyişle, politika yakınlaşması formel entegrasyon aşamasından önce gelir. Bu sonucun Türkiye'deki politika seçimleri açısından önemi açıktır. Bir yandan, 1990'larda Kopenhag kıstasları olarak formüle edilen uyum kıstaslarının aslında entegrasyon projesi açısından anlamlı olduğunu gösterir (Buna burada ayrıca değinmeyecegiz.) Diğer yandan, daha önce başlayan politika benzeşmesi, formel entegrasyon nedeniyle azalan politika özerkliğinin maliyetini düşürür. Bu maliyetin uyum reformları sürecinde nasıl düşürülebileceğini ikinci bölümde açıklamaya çalışacağım.



İnandırıcı uyum yönetiminin yararları

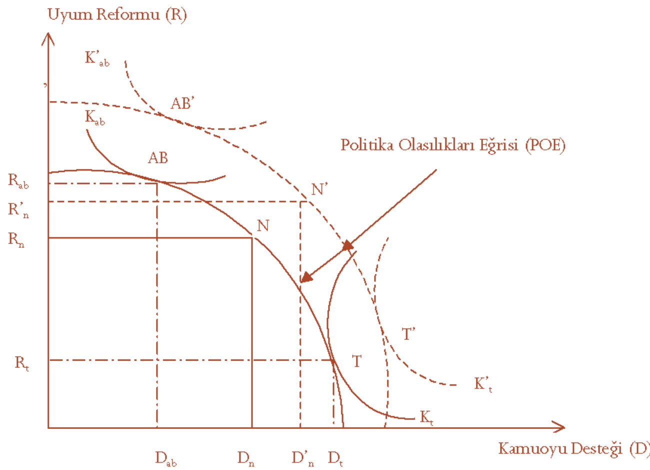
Daha önceki çalışmalarımda Türkiye'nin AB'yle bütünleşme tercihinin eski olmakla birlikte inandırıcı olmadığını ileri sürdüğümü belirtmeliyim.[8] Burada bu tezin doğruluğunu tartışmaktan çok, tercihin inandırıcı olması halinde uyum reformu maliyetinin neden azalacağını basit bir modelle göstermeye çalışacağım.

Bu modelde iki aktör vardır: Türkiye ve AB. Türkiye için amaç en az kamuoyu desteği kaybına neden olacak uyum reformunu gerçekleştirmek iken; AB için amaç, Türkiye'nin uyum reformu düzeyini azamileştirip bununla ters ilişkili olan riskleri asgarileştirmektir. Bu tercihler, Türkiye için eğimi daha yüksek Kt kayıtsızlık eğrisiyle, AB için ise eğimi daha az olan Kab kayıtsızlık eğrisiyle yansıtılmaktadır. Her iki tarafın benzer bir politika olasılıkları eğrisine (policy posibilities curve) sahip olduğu gibi bir basitleştirmeye başvurursak, optimal tercihler Şekil 1'de gösterilen T ve AB noktaları olacaktır. Bu noktalar, teknik olarak, olası olanı gösteren politika olasılıkları eğrisiyle tercih edilen politika seçeneklerini gösteren kayıtsızlık eğrilerinin teğet oldukları noktalardır. Şekilde görüldüğü gibi, Türkiye açısından optimal uyum reformu ve kamuoyu desteği kombinasyonu Rt ve Dt'dir. AB açısından optimal kombinasyon ise Rab ve Dab'dir.

Şimdi Türkiye'nin AB'ye üye olmak istediğini varsayalım. AB'nin Türkiye'nin tercih ettiğinden daha yüksek bir uyum reformu isteyeceği açıktır. Türkiye'nin çıkarı ise uyum düzeyini asgaride tutmaktır. Çünkü reform düzeyi yükseldikçe maliyet artmakta ve dolayısıyla kamuoyu desteği azalmaktadır. Yapılacak pazarlık sonucunda her iki tarafın kesiksiz çizgili politika olasılıkları eğrisi üzerindeki N noktasında anlaştığını varsayalım. Bu durumda, Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken uyum reformu Rn'ye yükselmiş, hükümetin kamuoyu desteği ise Dn'ye düşmüştür. Dt'den Dn'ye düşen kamuoyu desteği Türkiye hükümetlerinin ya reform yük-

leniminden vazgeçmelerine ya da alınan uyum reformu kararlarını kağıt üzerinde bırakmalarına neden olabilir. Benzer şekilde, AB'nin daha yüksek uyum reformu talep etme doğrultusunda bir eğilimi vardır. Yani pazarlıkla belirlenen N noktası üzerindeki anlaşma inandırıcı (zamana karşı dayanıklı) değildir.

Şekil 1: İnandırıcı Reform Yükleniminin Yararı



N noktasındaki anlaşmayı, inandırıcı kılmanın tek yolu her iki tarafın takdir hakkını ortadan kaldırmaktır. Bunun için ya anlaşma hükümlerini elleri titremeden uygulatacak bağımsız bir otoriteye gereksinim vardır; ya da Türkiye'nin anlaşmayı tek taraflı olarak uygulaması gerekir. Birinci seçenek pratik olarak mümkün değildir çünkü bu işlevi görecek en uygun kurum olan Ortaklık Konseyi tarafsız değildir. Ortaklık Konseyi oybirliğiyle karar alan, dolayısıyla takdir hakkını sınırlayan değil, temsil eden bir kurumdur. Bu durumda, AB üyesi olmak isteyen Türkiye için yalnızca ikinci seçenek – yani AB'ye uyum reformlarının tek taraflı olarak uygulanması seçeneği - sözkonusudur.

Son hükümete kadarki Türkiye hükümetleri hep bu tür bir yüklenimden kaçınmıştır. Nedeni ne olursa olsun, bu tutum iki sonuca yol açmıştır. Birincisi, AB kıstaslarına uyum sınırlı kalmış ve/veya tam sahiplenilmeden yapılmıştır. İkincisi, Türkiye daha az maliyetle daha yüksek düzeyde uyum reformu yapma olanağından yoksun kalmıştır. Eğer Türkiye N noktasındaki anlaşmayı inandırıcı bir şekilde uygulasaydı reformun maliyeti düşecekti. Bunu şu şekilde açıklamak mümkün: inandırıcı reform yüklenimi Türkiye'de hem AB üyeliğinden yana hem de üyeliğe karşı olan toplumsal aktörlerin beklentilerini etkileyecektir. AB üyeliğinden yana olanlar tercihleri doğrultusunda adım atan hükümete desteklerini arttıracak, üyeliğe karşı olanlar ise kararlı hükümete baskı yapmanın etkin olamayacağını anlayıp üyelikten en az miktarda zarar görmek için uyum hazırlığı yapmak zorunda kalacaktı.[9]

Bu durumda, aynı reform miktarını eskisine göre daha yüksek bir kamuoyu desteğiyle yapmak olanaklı hale gelecekti. Bunun tek anlamı, politika olasılıkları eğrisinin sağa kaymasıdır (kesik çizgili eğride görüldüğü gibi). Bu durumda, Türkiye'nin ve AB'nin tercihlerinin aynı kaldığını varsaysak bile, N' gibi bir noktada anlaşmak mümkün olacaktı. Şekilde görüldüğü gibi, bu noktada Türkiye için hem reform hem de kamuoyu desteği inandırıcı olmayan N noktasına oranla daha yüksektir: R'n > Rn; D'n > Dn.[10] Burada karşımıza çıkan sonuç Avrupa devletlerinin entegrasyondan elde ettikleri yarar sonucuyla benzerdir. AB'de olduğu gibi, Türkiye de takdir hakkını gömülü bir şekilde kısıtlayarak, aksi takdirde elde edemeyeceği bir kamu malından (yani reformdan) yararlanma olanağına sahip olabilir.

Kopenhag sonrası makroekonomik politika tasarımı

Yukarıda fiili entegrasyon öncesinde politika yakınlaşmasının neden gerekli ve yararlı olduğunu göstermeye



AB'nin Türkiye'nin tercih ettiğinden daha yüksek bir uyum reformu isteyeceği açıktır. Türkiye'nin çıkarı ise uyum düzeyini asgaride tutmaktır. Çünkü reform düzeyi yükseldikçe maliyet artmakta ve dolayısıyla kamuoyu desteği azalmaktadır.

çalıştım. Bu bölümde, entegrasyonun göreli olarak yüksek olduğu bazı politika alanlarında ne gibi uyum reformları yapılması gerektiğini irdelemeye çalışacağım. Gerekli uyum (yakınlasma) reformlarının yapılmaması halinde AB üyeliğinin beklenen kamu malı yararını sağlamaması yüksek bir olasılıktır. Yukarıdaki çözümleme ışığında, bunun birbiriyle ilişkili iki temel nedeni vardır.

Birincisi, politika yakınlaşmasının olmaması Türkiye'nin tercihlerinin topluluk müktesabatında (acquis communautaires) ifadesini bulan ortalama AB tercihlerinden farklı olduğunu gösterir. Durum buysa, Türkiye'nin üyelik gereği müktesabatı kabul edip uygulamasının maliyeti yükselecektir. Dolayısıyla, Türkiye'nin bazı politika alanlarında özel şerhler (opt-outs) istemesinin veya müktesabatı kağıt üzerinde bırakmasının olasılığı artacaktır. Bu doğrultudaki sinyalleri algılayan toplumsal aktörler beklentilerini ona göre şekillendirecek ve 'özel muamele' isteklerini arttıracaktır. Sonuçta, tek Avrupa pazarında rekabet edebilmek için uygun stratejiler geliştirmekten çok, zorlukları istisnai düzenlemelerle aşma eğilimi güç kazanacaktır. Bu da Türkiye'nin gelişimine şimdiye kadar engel oluşturan patronaj sisteminin devamı anlamına gelecektir.



İkinci neden şudur: AB içinde kendi zorluklarına istisnai çözümler üzerinde yoğunlaşan bir Türkiye'nin gelecekteki AB politikası seçimleri üzerindeki etkisi azalacaktır. Diğer bir deyişle, Türkiye katkı yapan değil, izleyen bir aktör durumuna düşecektir. Bunun bir zararı zayıflayan pazarlık gücü ise, diğer bir zararı gelecekteki AB politikalarının Türkiye'nin gereksinimlerini gerektiği kadar yansıtmamasıdır. Bu durumda, yukarıda belirtilen özel muamele istekleri artacak ve patronaj sistemi daha da olası hale gelecektir.

Bu tür sonuçlardan kaçınmanın yolu bellidir: gerekli politika yakınlaşmasını inandırıcı kılmak, bu yakınlaşmayı üyelikten önce belirli bir sürece yaymak, ve uyum reformlarının toplumca benimsenme olasılığını arttırmak vasıtasıyla, uyum maliyetini azaltmak ve üyelikten yararlanma şansını arttırmaktır. Şimdi bu çizgiyi yakalamak için bazı politika alanlarında neler yapılabileceğine bakabiliriz.

Para politikası

AB'nin Euro bölgesindeki para politikası yılda %2'den yüksek olmayan enflasyon hedefine tabi kılınmıştır. Avrupa Merkez Bankası bugüne kadar bu hedefi yakalayabilmiştir. Ancak sırf enflasyon hedefine endeksli para politikasının uzun vadede sürdürülebilir olup olmadığı konusunda kuşkular vardır. ABD'deki para politikasında bile, büyüme hızına

da dikkat edileceğine dair kurallar vardır. Bu nedenle, Türkiye'deki para politikası tasarımında, enflasyonu düşürme amacının inandırıcılığı zedelenmeden ve üyelik hedefi gözardı edilmeden, yaratıcı bir arayış gereklidir.

TC Merkez Bankası, bağımsız statüsünü bugüne kadar dirayetli bir şekilde kullanmış ve IMF programı çerçevesinde yakalanması gereken parasal büyüme ve enflasyon hedeflerini yakalamıştır. Bunun en önemli nedeni, Merkez Bankası'nın mali açığı finanse etmek zorunda olmamasıdır. Buna karşın, IMF'yle birlikte oluşturulan bu politika çerçevesinin AB'ye nominal değişkenler açısından yakınlaşma sağlayabileceğini, ancak reel gelir yakınlaşması garanti edemeyeceğini görmek gerekiyor. Bir yandan nominal değişkenler açısından uyum, diğer yandan büyüme gereksinimi dikkate alındığında, Merkez Bankası'nın nominal gayrisafi milli hasıla büyüme oranını hedefleyen, ancak her yıl enflasyonu aşağı çekme hedefini de terketmeyen bir para politikası izlemesi gerektiğini düşünüyorum.

Bu tasarımın çıplak enflasyon oranı hedefine oranla daha az dolaysız bir sinyal vereceği doğrudur. Ancak, aradaki fark, o denli büyük değildir. Her yıl açıklanacak nominal büyüme hedefi hem enflasyon hem de reel gelir büyümesi alt-hedeflerine bölünebilir. Enflasyon alt-hedefi her yıl aşağı doğru çekilirken, reel büyüme alt-hedefi Türkiye'nin o yıl için tahmin edilen reel büyüme poyansiyeline göre belirlenebilir. Bu tasarımın üç avantajı vardır. Birincisi, açıklanan enflasyon alt-hedefi tutturulduğu sürece, para politikasının reel büyümeye yardım edecek bir şekilde ayarlanabilmesine olanak verir. İkincisi, enflasyon alt-hedefi tutturulduğu sürece, açıklanan nominal büyüme hedefinin aşılması Merkez Bankası'nın inandırıcılığını zedelemeyecektir. Önerilen tasarımın üçüncü avantajı, enflasyon ile reel büyüme arasındaki tercihi topluma bırakmasıdır. Eğer toplum reel büyüme yerine enflasyonu tercih ederse, Merkez Bankası para arzını kısarak uzun vadede zararlı olan bu seçimi cezalandırabilecektir.

Bu tür bir para politikası hem Türkiye'nin AB'deki enflasyon ortalamasına doğru yaklaşmasına yardım edecek, hem de üyelik disiplini altına girilinceye kadar büyümeyi teşvik edecektir. Bu anlamda, Avrupa Para Birliği'ne katılma kararı alınıncaya kadar sürdürülebilecek bir politkadır. Hatta, Avrupa Para Birliğinde belirmekte olan zorlukların aşılması tartışmalarında Türkiye'nin katkı yapmasına da olanak verebilecektir.

Kur politikası

Sanılanın tersine, AB politikasına yakınlaşma hemen şu aşamada sabit kur politikası uygulanmasını gerektirmemektedir. 20 yılık Avrupa para sisteminin AB içinde yakınlaşma sağlayıp sağlamadığı, hatta Avrupa Para Birliği'ni (APB) daha inandırıcı kılıp kılmadığı hala tartışma konusudur. Bu nedenlerle, sabit kur politikası bu aşamada AB politikasına yakınlaşma için gerekli bir koşul değildir. Ancak, AB standartlarına yakınlaşma bağlamında, kur politikasında iki temel soruna çözüm geliştirmek gerekir.

Birincisi, AB'yle göreli fiyat farkı nedeniyle zayıflayacak rekabet gücünün TL'nin değer kaybıyla telafi edilip edilmemesi sorunudur. Bununla ilgili olarak, Merkez Bankası, açıklanan enflasyon alt-hedefi üstündeki enflasyonun kur politikasıyla konusunda tam yetkili kılınmalıdır. Bir anlamda, DPT'ye Avrupa Komisyonu'nunkine benzer bir işlev verilmelidir.[11]

Maliye politikası

Burada IMF'nin stabilizasyon programı çerçevesinde yapılması gereken ve kamu borçlarının sürdürülebilir hale gelmesini amaçlayan maliye politikası değişiklikleri ve kamu sektörü reformu üzerinde durmayacağım. Yalnızca bu değişikliklerin kısa-orta erimli stabilizasyon amaçlı olduklarını, dolayısıyla AB standartlarına yakınlaşma sürecinin diğer göstergesi olan ekonomik büyüme gereksinimine yanıt veremeyeceğini belirtmekle yetineceğim.

AB'ye yakınlaşmanın büyüme boyutunu da dikkate almak için, maliye politikasında yapılması gereken önemli bir değişiklik şudur: Cari harcamalar ve yatırım harcamaları için farklı hedefler konmalı ve hükümet her iki hedef için hesap vermelidir.



AB'ye yakınlaşmanın büyüme boyutunu da dikkate almak için, maliye politikasında yapılması gereken önemli bir değişiklik şudur: cari harcamalar ve yatırım harcamaları için farklı hedefler konmalı ve hükümet her iki hedef için hesap vermelidir. Maliye politikasının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi hala tartışılan bir konudur. Ama en kötümser yaklaşımlar bile (örneğin rasyonel beklentiye dayalı arz tarafı modelleri bile), yatırım harcamalarının büyüme üzerinde olumlu bir etkisi olduğunu gösteren sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu nedenle, hazırlıkları süren reformlara ek olarak, Türkiye yatırım harcamaları için artan bir alt-hedef, cari harcamalar için ilkin azalan sonra da istikrarlı bir alt-hedef saptamalıdır. Kısa ve orta erimde gerekli olan faiz dışı kamu fazlası esas itibariyle cari giderlerin kısılmasından ve vergi tabanının genişletilmesinden sağlanmalıdır. Bu tasarım, mali zorluklar karşısında ilk elde kısılan yatırım harcamalarını korumak için, bağlayıcı bir yasayla kodifiye edilmelidir.

Maliye politikasında gerekli diğer bir değişiklik maliye politikasının performansa dayalı hesap verme (acountability) ilkesine tabi kılınmasıdır. Bunun için, kamu hizmetlerinde verimlilik, etkinlik ve vatandaş memnuniyeti hedeflerini belirlemek ve bu hedefleri yakalama oranlarının ölçülebilirliğini sağlamak için gerekli bilgiler saptanıp toplanmalıdır. Bu alanda atılacak adımlar AB ülkelerinde yaygınlık kazanan maliye politikası çerçevesine yakınlaşmayı sağlayacak ve para birliğinde önemi giderek artan maliye politikasının etkin olmasına zemin hazırlayacaktır.

Diğer bir değişiklik ise, bütçe kısıtını (budget constraint) gevşek olmaktan çıkarmakla ilgilidir. Bunun için, gelir tahminleri temelinde yapılan tahsisatın belirlenen önceliklere harcanmasını temin edecek bir şekilde, gelir-harcama dengesini sağlama yükümlülüğü harcama yapan birimlere verilmelidir. Ayrıca, cari harcamalar ilgili birimde üretkenlik arttışı, yatırım harcamaları ise proje etkinliği koşullarına tabi kılınmalıdır. Diğer bir deyişle, kurtarma (bail out) olasılığını minimize eden ve kaynakları etkin bir şekilde kullanmayı zorunlu kılan bir çerçeve çizilmelidir. Bu çerçeve hem büyümeyi teşvik edecek hem de para birliğinde (kuralları değişe bile) devam edecek olan mali disipline uyumu kolaylaştıracaktır.

Son olarak, maliye otoritesinin hedeflenen yıllık büyüme oranlarının gerçekleştirilmesinden merkez bankasıyla birlikte sorumlu olmasını sağlayacak düzenlemeler getirilmelidir. Yukarıda özetlenen para politikası tasarımı kapsamında, merkez bankası, enflasyon hedefinin tutturulmasından ana sorumludur. Büyüme hedefinin tutturulmasından ise hem merkez bankası hem de maliye otoritesi sorumlu olmalıdır. İkisi arasında çıkacak çelişkileri ve sorumluluktan kaçışı önlemek için, DPT hem hedef belirleme hem de hedeflerin yakalanmamasının nedenlerini saptama konusunda tam yetkili kılınmalıdır. Bir anlamda, DPT'ye Avrupa Komisyonu'nunkine benzer bir işlev verilmelidir.

Küreselleşmeyi durdurmak yerine reformler yaparak kurumsallaşmayı sağlamak mümkün

Küreselleşme konusunda AB Komisyonu için hazırlanan bir raporun vardığı önemli bir sonuç şu şekilde özetlenebilir: küreselleşmenin ülkeler için maliyetini arttıran temel etmen iç politika başarısızlıklarıdır; dolayısıyla, küreselleşmeyi durdurmak yerine, sözkonusu politika başarısızlıklarını azaltacak reformlar yapılıp gerekli kurumlaşmanın sağlanması daha doğrudur.(12) Bu sonucun ilginç olmasının bir nedeni, iktisat literatüründe bu tür bir konsensüsün oluşmasına önemli katkıda bulunan iki iktisatçının (Daron Acemoğlu ve Dani Rodrik'in) Türkiye'yle güçlü bağlarının olmasıdır.(13) Diğer bir nedeni ise, zayıf veya ters teşvik sağlayan kurumlar nedeniyle, Türkiye'nin hem küreselleşmeden gerektiği gibi yararlanmamış hem de gerekli kurumların oluş-



Küreselleşmenin ülkeler için maliyetini arttıran temel etmen iç politika başarısızlıklarıdır; dolayısıyla, küreselleşmeyi durdurmak yerine, sözkonusu politika başarısızlıklarını azaltacak reformlar yapılıp gerekli kurumsallaşmanın sağlanması daha doğrudur.

masına katkı yapacak AB üyeliği konusunda bugüne kadar inandırıcı bir politika izlememiş olmasıdır.

Yukarıdaki satırlarda, AB üyeliği için şimdiye kadar inandırıcı bir yüklenim içine girmeyen Türkiye'nin bu tutumdan uzaklaşmasının neden yararlı olacağını açıklamaya çalıştım. Ayrıca, inandırıcı bir uyum reformu yüklenimi çerçevesinde, bazı politika alanlarında ne gibi yenilikçi yaklaşımlar olabileceğini belirttim. Yukarıdaki çözümleme spesifik bir entegrasyon kuramından kaynaklanmaktaysa da, Acemoğlu, Rodrik ve diğerlerinin bulgularıyla da uyum içindedir. Buradan çıkarılacak sonuç şudur: AB üyeliğinin Türkiye için yararı, şimdiye kadar elde edilmesi mümkün olmayan bir kamu malının elde edilmesidir. Bu kamu malı, şimdiye kadar kalkınma üzerinde olumsuz etkileri olmuş kurumsal yapının daha çok kalkınma-dostu bir yapıyla değiştirilmesini olanaklı kılacak reformdur. Bu reform, küreselleşme çağında çok daha gerekli hale gelmiştir.

Dr. Mehmet Uğur
Greenwich Üniversitesi,
Jean Monnet Kürsüsü Başkanı



Dipnotlar:

1- D. J. Puchala, 'Of Blind Men, Elephants and International Integration', Journal of Common Market Studies, cilt 10, sayı 3, s. 267-284.

2- Ben Rosamond, Theories of European Integration, Londra: Macmillan Preş, 2000.

3- A. Pizzorno, 'The Individualistic Mobilisation of Europe', B. S. Graubard, A New Europe?, Londra: Oldbourne Press, 1964 içinde, s. 269. Burada bir noktayı daha vurgulamak gerekir: devlet-toplum etkileşiminde gözlenen vatandaş sadakati sorunu günümüzde gözlenen küreselleşme eğilimleriyle yeni bir boyut kazanmaktadır. Bu nedenle, Avrupa entegrasyonunun 1990'lardaki derinleşmesiyle küreselleşme arasında bir korelasyon olduğunu söyleyebiliriz.

4- Burada Hirschman'ın Kaçış-Protesto-Sadakat çözümlemesinden esinlenilmiştir. Politika yakınlaşması bir politikanın diğerine tercih edilmesi için varolan teşvik unsurlarını azalttığı için, vatandaşın kaçış ve/veya protesto yöntemlerine başvurma olasılığını azaltır. Bknz. A.O. Hirschman, Exit-Voice-Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and States, Cambridge, M.A.:, Cambridge University Press, 1970.

5- H. Hotelling (1929), 'Stability in Competition' A. C. Darnell (ed.), The Collected Economics Articles of Harold Hotelling, New York: Springler-Verlag, 1990 içinde.

6- Bu orta nokta oyun teorsinde Nash dengesine tekabül eder. Bilindiği üzere, Nash dengesi işbirliğine dayalı olmayan stratejik oyunlarda teşvik-uyumlu (incentive-compatible) olan tek dengedir.

7- Bu anlamda, kısıtlama altında ortaya çıkan konumlanma bir Nash dengesi oluşturmaktadır. Bu özet daha önceki bir çalışmaya dayanmaktadır. Bknz. M. Ugur 'Regional Integration in Europe and Beyond: The Political Economy of Endogenous Outcomes', Current Politics and Economics of Europe (yayınlanacak).

8- Bknz. M. Ugur, Avrupa Birliği ve Türkiye: Bir Dayanak/İnandırıcılık İkilemi, İstanbul: Everest Yayınları, 2000.

9- AB üyeliğine karşı olanların tutum değiştirmesi çıkarları gereğidir. Bir iş adamının veya bir sendikacının üyelik olasılığı arttığı halde üyelik gerçekleşmeyecekmiş gibi davranması, yanlış bir iş stratejisi veya uçret politikası izlemekle aynı kapıya çıkar.

10- Bu sonuç, enflasyona karşı inandırıcı politikanın enflasyonu düşurme maliyetini azaltacağını öngören makroiktisat modellerinin sonuçlarıyla benzerlik göstermektedir. Burada unutulmaması gereken nokta, bu sonucun tüm aktörlerin rasyonel beklenti oluşturduğu varsayımına bağlı olduğudur.

11- Bu düzenleme DPT'nin özerkliğinin sağlanmasını gerektirir. Büyüme hedefi DPT tarafından önerilecek, nihai hedef ise DPT, merkez bankası ve maliye otoritesi arasında yapılacak pazarlık sonucu belirlenecektir. Burada önemli önemli olan ilke, büyüme hedefi önerisinin ve sonucun izlenmesinin çıkarları çelişen merkez bankası veya maliye otoritesine bırakılmamasıdır.

12- F. Bourguignon ve arkadaşları, Making Sense of Globalisation: A Guide to the Economic Issues, Londra: Centre for Economic Policy Research, 2002.

13- Bknz. Daron Acemoglu ve arkadaşları, 'The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation', American Economic Review, cilt 91, sayi 5 (2001), s. 1369-1401. Dani Rodrik ve arkadaşları, 'Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development', 2002. (Dani Rodrik'in web sitesinden).